GOVERNANCE DEGLI STATI DI CRISI INTERNAZIONALI

Prof. Enrico Milano

Corso di Laurea Magistrale in *Governance* dell'emergenza

Lezione 7 – Le crisi migratorie

Le crisi migratorie

Le crisi migratorie odierne sono crisi complesse, caratterizzate da cause sociali, economiche e politiche, da effetti transfrontalieri e che richiedono politiche e strumenti di intervento nazionali ed internazionali al fine di regolarne e mitigarne gli effetti, soprattutto da un punto di vista umanitario

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

1. Il termine “movimenti migratori” - o “migrazioni” - indica uno spostamento individuale o collettivo da un luogo d'origine (emigrazione) a un luogo di destinazione (immigrazione). Considerando solo la migrazione umana, e intendendo gli spostamenti come spostamenti territoriali, questo concetto assai ampio di migrazione fa riferimento a qualsiasi cambiamento dello “spazio di vita”, inteso come porzione dello spazio, nelle sue varie articolazioni, in cui l'individuo esplica tutte le sue attività (v. Courgeau, 1980, p. 14).

2. Due poli essenziali della vita di ogni individuo sono **il luogo di abitazione** e il **luogo di lavoro**, quindi si possono considerare come migrazioni tutti gli spostamenti di residenza, intesa come dimora abituale - abitativa o lavorativa - e quindi anche gli spostamenti dal luogo di abitazione a quello di lavoro quando i due spazi di vita non siano compresi entro uno stesso territorio definito da confini politici o amministrativi.

3. Al fine di individuare più chiaramente il fenomeno e prevedere delle politiche di “*governance*” è necessario considerare alcuni elementi quali:

- la **natura dei confini** che il migrante attraversa spostandosi dal luogo di provenienza a quello di destinazione,
- **la durata o periodicità dello spostamento** - che oggi vengono valutate in parallelo (anche se alla periodicità viene attribuito maggior rilievo (v. Golini, 1987, p. 269))
- **le motivazioni e le modalità dello spostamento**..

Nella sua accezione più diffusa, in effetti, il termine **migrazione** è oggi riferito agli spostamenti

- per motivi di lavoro, quale che sia la loro durata, la distanza coperta e la natura del confine attraversato (politico o amministrativo).

Ai motivi di lavoro vanno affiancati inoltre:

- i **motivi familiari** (quando questi abbiano come scopo il matrimonio con un emigrato o il ricongiungimento della famiglia con uno o più membri emigrati per motivi di lavoro) e
- i **motivi di forza maggiore**, che possono essere di natura politica, etnica o religiosa, oppure legati a eventi catastrofici (terremoti, inondazioni, carestie, guerre, ecc.).

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

Migrazione: fenomeno che ha implicazioni demografiche, economiche, sociali, antropologiche e politiche così significative, e che può essere considerato un elemento fondamentale dell'evoluzione (o involuzione!) delle popolazioni.

Per poter quantificare la portata della migrazione si rende necessario definire una prima **tassonomia delle migrazioni**.

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

Tabella. – Tipologia delle migrazioni secondo le principali caratteristiche (schema di massima).

Secondo i confini attraversati	Secondo la durata e/o periodicità	Secondo la volontarietà	Secondo le motivazioni
Confini amministrativi (migrazioni interne) Intra- o inter-circoscrizionali* Inter-comunali Inter-regionali Inter-ripartizionali *Confini statali* (nel caso di Stati confederali e/o di Comunità) Interstatali all'interno della Confederazione all'interno della Comunità *Confini politici* (migrazioni con l'estero) Intra-continentali Inter-continentali	*Movimenti pendolari* giornalieri settimanali *Migrazioni ricorrenti* stagionali di durata variabile *Migrazioni di breve durata* (< 1 anno) *Migrazioni di media durata* (1-5 anni) *Migrazioni definitive o di lunga durata* (> 5 anni)	*Migrazioni volontarie* individuali per nuclei familiari c) per gruppi *Migrazioni forzate* confino deportazione esodi per cause belliche per catastrofi naturali per catastrofi ecologiche legate a fattori umani (inquinamento atomico o chimico) eventualmente: *Migrazioni di ritorno* volontarie rimpatri forzati	*Motivi di lavoro* *Altri motivi* Motivi familiari (matrimonio; ricongiungimenti) Motivi di salute Motivi di studio Motivi politici e/o etnici e/o religiosi Eventi catastrofici naturali bellici

* Cambiamenti di abitazione.

Le migrazioni moderne e la loro tipologia

Al fine del nostro studio sulla "*governance*" di rilievo sono le seguenti categorie:

- **Migrazioni interne vs. migrazioni esterne o internazionali** se il contesto demografico-territoriale di riferimento è costituito da uno Stato.

- **Migrazioni temporanee vs. migrazioni definitive** (la categoria di riferimento è la durata a cui si affianca sempre più spesso quello della periodicità).

- **Migrazioni spontanee o volontarie vs. migrazioni forzate o coatte** (la categoria di riferimento è la motivazione).

<u>Spontanee</u>: derivate cioè da una scelta autonoma del migrante, sia pure indotta da ragioni pressanti come la ricerca del lavoro.

<u>Forzate</u>, come nel caso degli esodi determinati da eventi bellici o catastrofici, o da ragioni politiche, religiose e razziali. In questo caso la ricerca di un lavoro in un luogo diverso da quello di origine è una conseguenza piuttosto che una causa dello spostamento.

<u>Coatte</u>, come nel caso delle deportazioni e del confino.

- **Migrazioni individuali vs. migrazione per gruppi** (una speciale forma di migrazione per gruppi è costituita dagli esodi).

- **Migrazione fisiologica vs. migrazione "patologica" o unidirezionale**: **la prima**, caratterizzata da intercambi di popolazione e pertanto non legata a particolari squilibri territoriali preesistenti al fenomeno migratorio o da esso derivanti; **la seconda**, determinata dall'esistenza di squilibri oggettivi nello sviluppo demografico-economico tra aree di espulsione e aree di attrazione dei migranti.

Migrazione forzata

Cos'è la migrazione forzata?

Migrazione forzata è "un termine generale che fa riferimento ai movimenti di rifugiati e di sfollati (coloro che sono costretti ad abbandonare le loro case per i medesimi motivi dei rifugiati, ma che a differenza di questi ultimi non hanno attraversato un confine internazionale) e di persone che sono costrette a muoversi per cause naturali o disastri ambientali, chimici o nucleari, carestie, o progetti di sviluppo". (International Association for the Study of Forced Migration - IASFM).

La migrazione forzata è costituita da un insieme di fenomeni complessi, vari e pervasivi che richiedono di essere analizzati ad un livello multidisciplinare, internazionale e multisettoriale.

L'attenzione si concentrerà su tre distinte - seppur talvolta simultanee e interconnesse - tipologie di migrazioni forzate la cui categorizzazione avviene in base ai loro rispettivi fattori causali: (i) conflitti; (ii) politiche e progetti di sviluppo; (iii) disastri naturali o antropici.

Tipologie di migrazione forzata: premessa

Le tipologie migratorie spesso caratterizzano i movimenti delle popolazioni per il grado di scelta che sottostà alla decisione di lasciare la propria casa. Ad un vertice dello spettro, i migranti "volontari" esercitano il massimo di scelta quando partono per raggiungere nuovi orizzonti, spesso per ragioni di carattere economico, mentre dalla parte opposta i migranti "involontari/forzati" non esercitano alcuna scelta.

Questa distinzione è stata introdotta agli inizi degli anni '70 da Egon Kunz, studioso di migrazioni, che ha elaborato la c.d. ***push/ pull theory.*** Con essa si differenzia chi parte per necessità (i ***pushed*** – destinati a diventare **rifugiati**) da chi lo fa per scelta (i ***pulled*** – attratti da migliori prospettive economiche e destinati ad essere considerati **migranti economici**).

Maggiore grado di scelta		Minore grado di scelta
i pulled migranti volontari	<-->	i *pushed*/migranti forzati
Migranti economici		*rifugiati*

Questa visione nettamente bipolare dei flussi migratori è apparsa nel tempo sempre più forzata e semplicistica. Si direbbe un'etichetta rassicurante per i sistemi giuridici occidentali piuttosto che un modo di cogliere quello che effettivamente accade nella realtà. Nei fatti, "few migrants are wholly voluntary or wholly involuntary. Almost all migration involves some kind of compulsion; at the same time almost all migration involves choises" (Van Hear, 1998).

Multifattorialità della migrazione:

E' oramai assodato che, a parte pesanti situazioni di guerra come quelle attuali in Siria e Iraq, non è mai un solo fattore che porta ad emigrare, ma un mix complesso che comprende: instabilità politica e militare, persecuzione politica, difficile situazione economica, reti sociali (per lo più familiari) già presenti nel paese di arrivo, strategie di diversificazione delle risorse familiari.

In questo groviglio di motivazioni è difficile scindere quella politica da quella economica e sociale e classificare le persone come rifugiati o migranti economici. Quale prevarrà è il risultato di una serie di strategie (anche fortuite) messe in campo sia dalle persone (singole o in gruppo) sia dagli Stati di destinazione, sia da più ampie configurazioni geopolitiche.

Tipologie di migranti forzati

Esistono vari termini per descrivere i gruppi che subiscono la migrazione forzata. Il significato per i non-addetti ai lavori non è sempre evidente di per sé, essendo ciascuno di essi talvolta fuorviante e non necessariamente mutualmente esclusivi.

1. **Rifugiati** (*Refugees*) – *v. slides successive*

2. **Richiedenti asilo o richiedenti di protezione internazionale** (*Asylum seekers*): richiedente protezione internazionale è la persona che, fuori dal proprio Paese d'origine, presenta in un altro Stato domanda per il riconoscimento della protezione internazionale. Il richiedente rimane tale, finché le autorità competenti (in Italia le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale) non decidono in merito alla stessa domanda di protezione.

3. **Titolari di protezione sussidiaria**: la protezione sussidiaria è un'ulteriore forma di protezione internazionale. Chi ne è titolare - pur non possedendo i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato - viene protetto in quanto, se ritornasse nel Paese di origine, andrebbe incontro al rischio di subire un danno grave. Questa definizione viene enunciata dall'art. 2, lett. g) del Decreto legislativo n. 251/2007.

4. **Sfollati** (*Internally Displaced Persons – IDPs*): "Gli sfollati sono persone o gruppi di persone che sono state costrette od obbligate a fuggire o a lasciare le proprie case o i propri luoghi di residenza abituale, in particolare come conseguenza di un conflitto armato, di situazioni di violenza generalizzata, di violazioni dei diritti umani o di disastri naturali o provocati dall'uomo, o allo scopo di sfuggire alle loro conseguenze e che non han- no attraversato le frontiere internazionalmente riconosciute di uno Stato." (Principi-guida delle Nazioni Unite sullo sfollamento delle persone all'interno del loro paese – 1998)

5. **Sfollati per ragioni di sviluppo** (*Development displacees*): "people forcibly 'ousted'/espropriato from their habitat through government intervention for the purpose of some development–required change in land or water use" (Cernea 2006). Ci si riferisce a grandi progetti relativi alle infrastrutture.

6. **Sfollati per ragioni ambientali o disastri naturali e/o antropici**(*Environmental and disaster displacees*): "persone o gruppi di persone che, a causa di cambiamenti improvvisi o progressivi dell'ambiente che influiscono negativamente sulle loro vite o sulle loro condizioni di vita, sono obbligati a lasciare le loro abituali abitazioni, o scelgono di farlo, sia in maniera temporanea che permamente, e che devono spostarsi all'interno del loro paese o all'estero" (IOM) . Migranti ambientali: "migranti in seguito a emergenze ambientali", che fuggono dai peggiori impatti ambientali per salvare le proprie vite; "migranti forzati da cause ambientali", che devono partire per sfuggire a conseguenze gravi e inevitabili del degrado ambientale; e infine "migranti motivati da cause ambientali", che decidono di lasciare un ambiente in corso di deterioramento costante per prevenire le conseguenze peggiori.

Ulteriori tipologie

- **Persone che subiscono la tratta e il contrabbando di esseri umani** *(Trafficked Persons* e *Smuggled People)*

“La “tratta di persone” indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, l’ospitare o accogliere persone, tramite l’impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un’altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l’asservimento o il prelievo di organi”. Art. 3 (a) del Protocollo ONU sulla prevenzione, repressione e punizione della tratta di persone, in particolare di donne e bambini, adottato nel 2000 dall’Assemblea Generale con risoluzione A/RES/55/25). Uno *Special Rapporteur* sui diritti umani delle persone che subiscono la tratta è stato istituito nell’ambito ONU.

N.B. Lo **human trafficking** si configura come un nuovo mercato criminale la cui genesi scaturisce da un incontro tra una domanda di emigrazione e un’offerta di immigrazione entrambe illegali. Dal lato della domanda perché fatta attraverso canali non ufficiali e dal lato dell’offerta perché soddisfatta con mezzi non legali e per realizzare profitti illeciti.

- Questo mercato comprende non solo la tratta *stricto sensu*, ma anche il contrabbando di persone: c.d. ***smuggling of migrants***. Su questa categoria si concentra un Protocollo contro il contrabbando di migranti via terra, mare e aria della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. In questo caso si presuppone che l’organizzazione criminale coinvolta gestisca solamente il trasporto di clandestini e la loro introduzione illegale nel paese richiesto. Non esistono tuttavia garanzie che il migrante venga trasportato a destinazione, né che il denaro versato per coprire i costi del viaggio risulti sufficiente all’*holding* mafiosa, né che quest’ultima liberi il contrabbandato una volta attraversati i paesi di transito.

Contrasto al *business* dei trafficanti di uomini dalla Libia (Ris. UN CdS 2240/2015)

- Il 28 settembre 2015 il Comitato politico e di sicurezza dell'UE, conclusa la prima fase di EUNAVFOR MED (raccolta e analisi di informazioni e di intelligence) autorizza l'avvio del **primo "step" della seconda fase** (fermo, ispezione, sequestro e dirottamento in alto mare di imbarcazioni sospette) dell'operazione EUNAVFOR MED a partire dal 7 ottobre 2015, approvandone le regole di ingaggio e ribattezzandola come **operazione "Sophia"** (dal nome di una bambina nata sulla nave militare tedesca Schleswig-Holstein, nel corso di una operazione di soccorso effettuata il 22 agosto 2015).

- Il **9 ottobre 2015** il **Consiglio di Sicurezza dell'ONU** approva, con 14 voti favorevoli e l'astensione del Venezuela, la **Risoluzione 2240 (2015) sul traffico di esseri umani in Libia** e, agendo ai sensi del Capitolo VII, esorta e autorizza gli Stati membri e le organizzazioni regionali per un periodo di un anno a fermare, ispezionare e sequestrare imbarcazioni in acque internazionali sospettate di essere coinvolte nel contrabbando o nella tratta di essere umani (si prevede deroga al principio di esclusività della giurisdizione dello Stato di bandiera, rispetto al quale rimane un mero obbligo procedurale e di diligenza di cercare di ottenere il consenso all'intervento)

- La Risoluzione 2240 **non** contiene, dunque, l'autorizzazione a passare alla seconda parte della seconda fase dell'operazione EUNAVFOR MED che prevede fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti, non solo in alto mare, ma anche **nelle acque territoriali e interne di uno Stato costiero**, di imbarcazioni sospette.

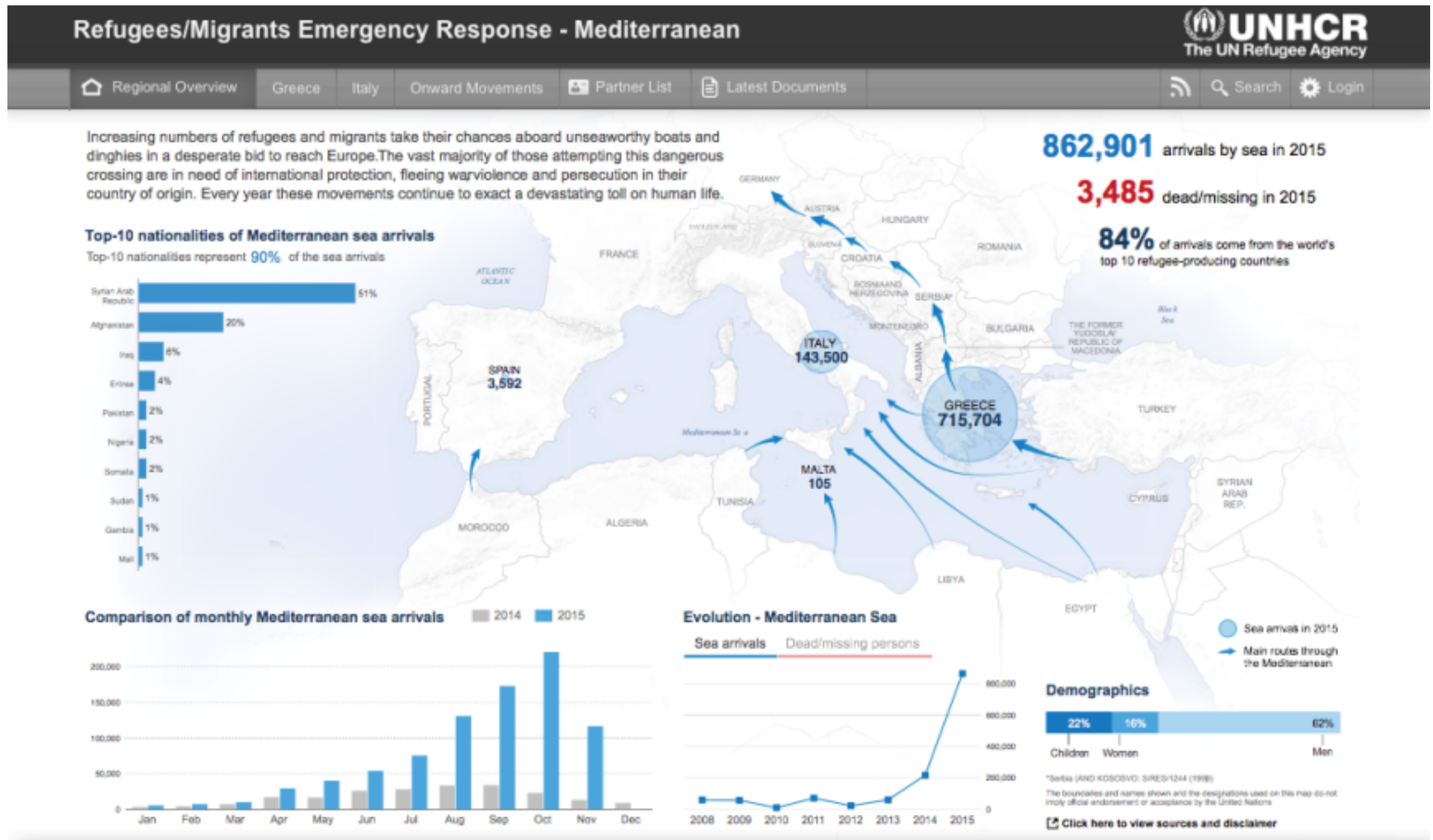
Tipologie di migranti forzati: conclusione

Le definizioni relative alle tipologie di migrazioni forzate dipendono da motivazioni di carattere politico e operativo.

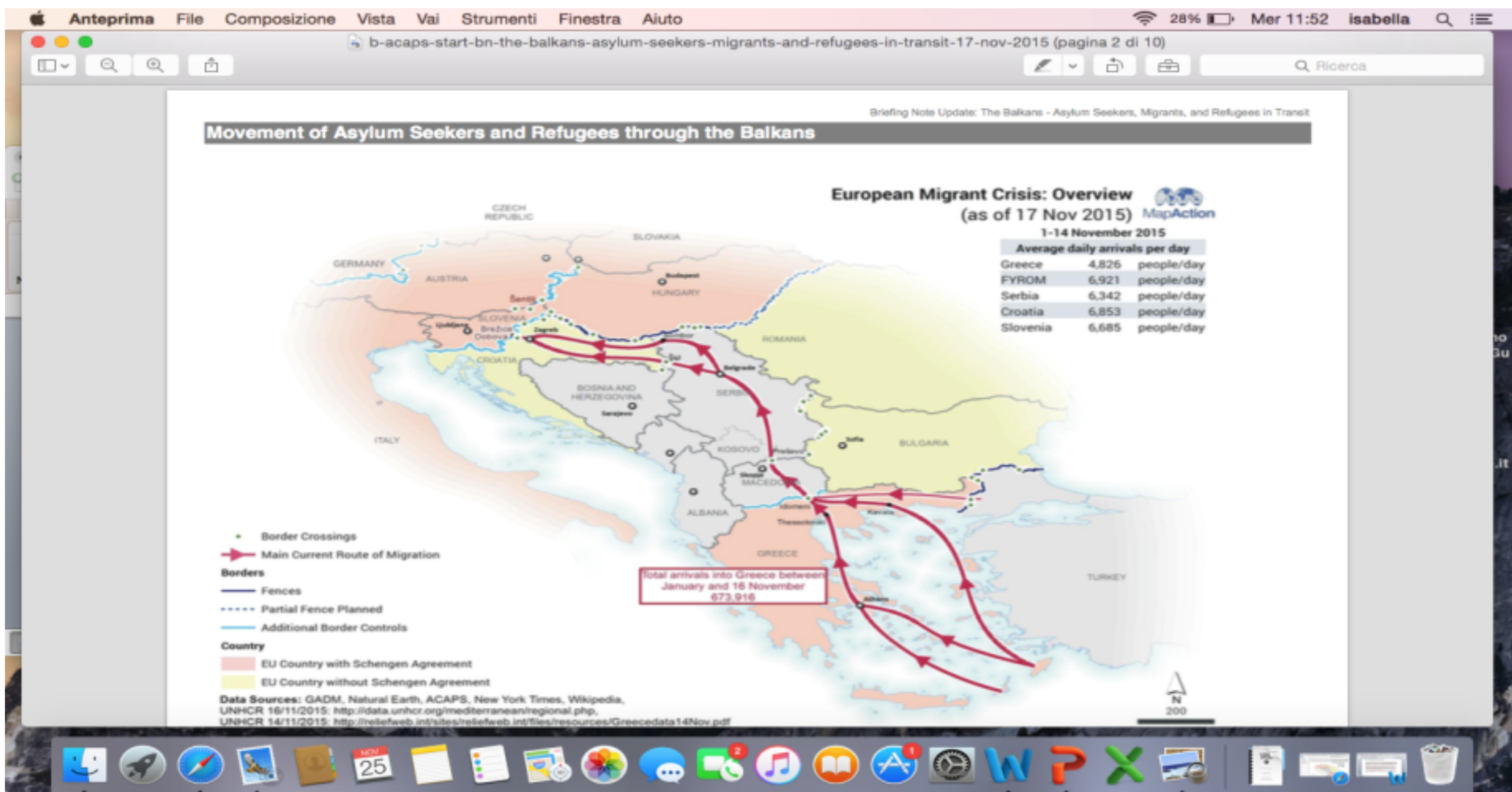
Sono categorie funzionali utilizzate per identificare una determinata popolazione che può/deve essere assistita dalla Comunità internazionale e in base alle quali un organismo possa/debba rispondere a una specifica emergenza. Evidentemente non possedere un "*label*" significa non poter ottenere alcuna assistenza umanitaria internazionale.

Nonostante la presenza di questa tassonomia, sul terreno è assai più complesso effettuare distinzioni: "in real situations…. these categories are often inextricably mixed, and it seems logically, practically, and morally absurd to single out one category of forced migrant for protection and assistance over others". (Van Hear, 1998)

La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo
Panoramica e qualche dato di attualità (al novembre 2015)



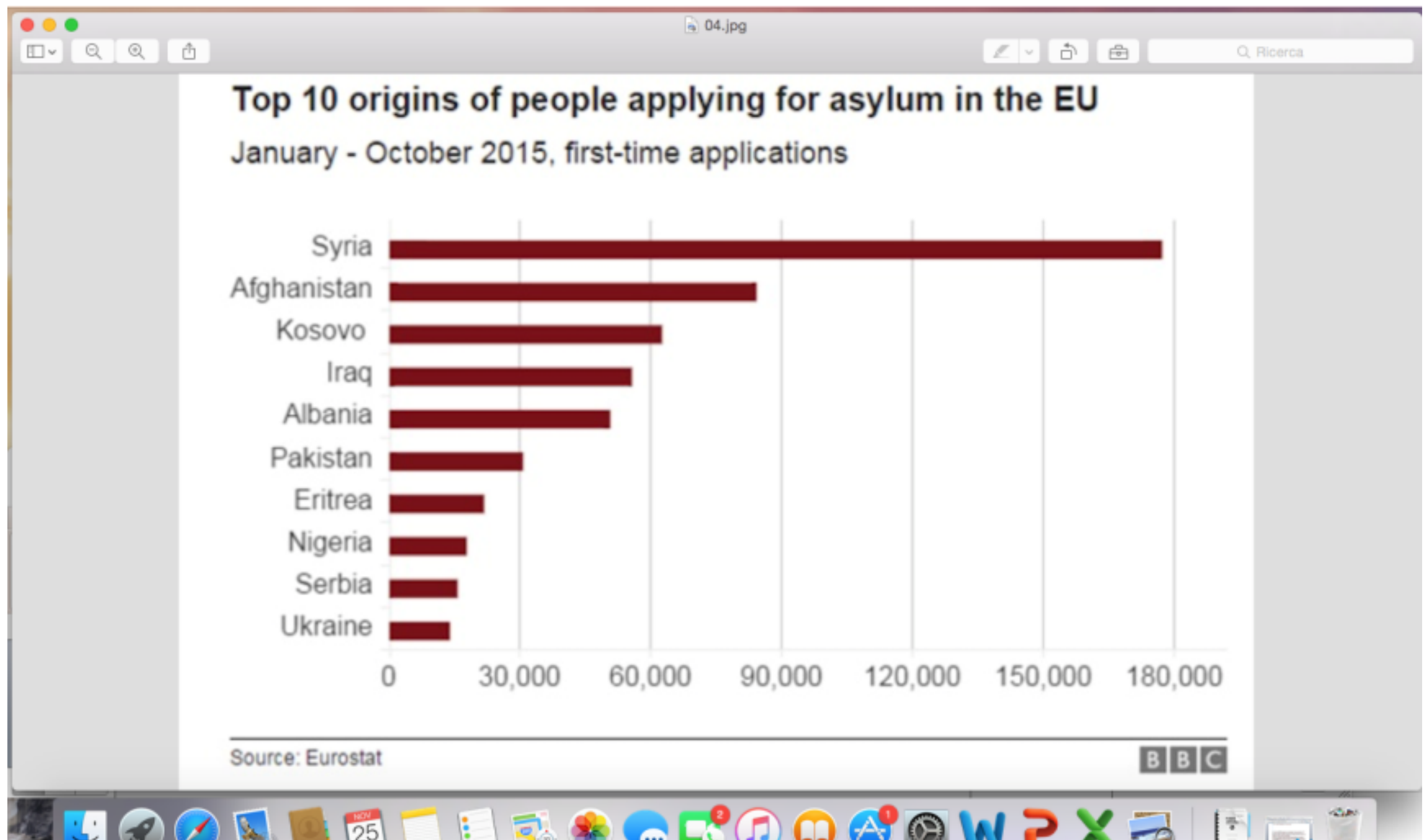
La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo

- La rotta: poiché la rotta via mare per l'Italia attraverso il Nord Africa è più lunga e rischiosa e poiché il numero dei siriani è esponezialmente aumentato più persone stanno viaggiando attraverso la Grecia e quindi i Balcani per raggiungere l'Europa nord-occidentale.Il percorso principale del movimento migratorio è dalla Grecia alla ex-Jugoslavia verso Nord-ovest attraverso la Serbia, Croazia e Slovenia puntando Germania ed Austria.
- 819,218 le persone che in totale sono arrivate in Europa via mare al 16 novembre 2015 per l'anno in corso. Ma il numero preciso non è chiaro visto che alcuni hanno passato i confini senza essere identificati.
- 673,916 in Grecia, 142,400 in Italia, 2,797 in Spagna e 105 a Malta.
- Il 65% degli arrivi sono uomini adulti, il 14% sono donne e il 20% bambini.
- L'85% degli arrivi proviene dai "*world's top ten refugee-producing countries*": 52% dalla Siria, 10% dall'Afghanistan, 6% dall'Iraq, 5% dall'eritrea, 2% dalla Nigeria, 2% dal pakistan, 2% dalla Somalia, e i restanti da altri paesi inclusi Sudan, Gambia, e Mali (UNHCR 16/11/2015)

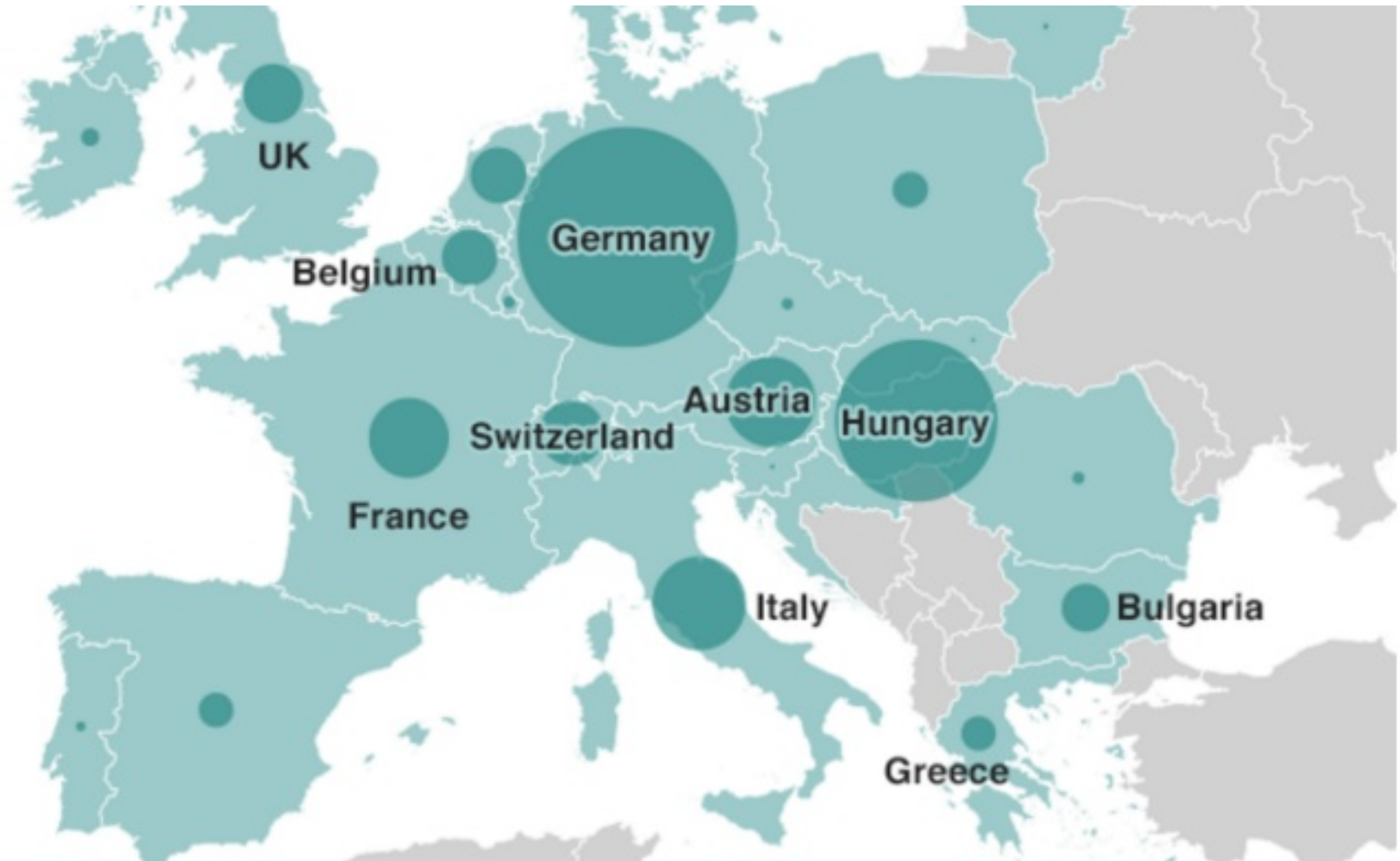
La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo

- Nonostante l’arrivo dell’inverno, il flusso non sembra arrestarsi, e UNHCR stima 600.000 arrivi tra novembre 2015 e febbraio 2016 (almeno 5000 al giorno). Molto rare sono le richieste di asilo nei paesi dei Balcani.
- Aspetti umanitari: difficoltà di ottenere aiuto ai confini, sovraffollamento e trasporti costosi, lunghe attese per la registrazione all’entrata, tensioni tra comunità ospitanti e rifugiati, rischio di sfruttamento da parte di organizzazioni criminali organizzate, inadeguata assistenza e organizzazione di rifugi. Comunità locali e comunità internazionale sono al limite delle loro capacità di gestione.
- La chiusura di alcuni confini comporta un ulteriore ostacolo alla normalizzazione con un sovraffollamento delle strutture di transito.

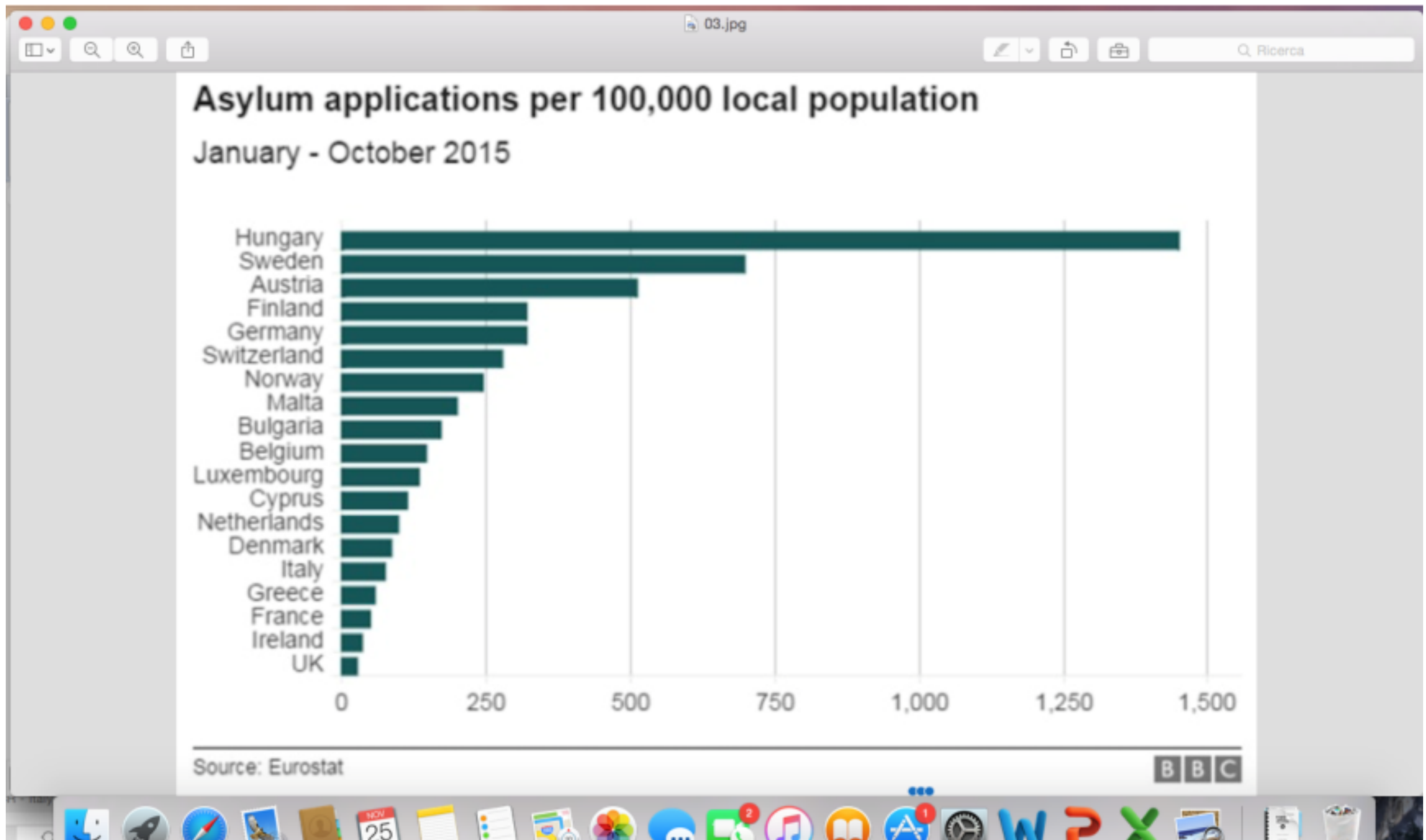
La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



La crisi migratoria in Europa e nel Mediterraneo



Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

L’attuale sistema internazionale di protezione dei rifugiati è il frutto di un percorso storico che, a partire dalla Prima guerra mondiale, ha visto l’istituzione di una serie di organizzazioni a tutela dei rifugiati, le cui funzioni sono state accorpate nel 1951 nell’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

Il concetto di asilo, nonostante sia presente nelle tradizioni di molti popoli fin dall'antichità, ha acquisito una rilevanza giuridica internazionale solo a seguito dei tragici avvenimenti verificatisi in Europa durante il XX secolo.

Le pesanti crisi umanitarie che hanno interessato lo scenario mondiale a partire dal primo conflitto mondiale hanno portato la comunità internazionale ad avviare un **percorso, strutturato in due diverse fasi**, per la creazione dell'attuale sistema internazionale di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

Nel 1921 viene creata dalla Società delle Nazioni **l'Alta Commissione per i Rifugiati**, guidata dal diplomatico norvegese Fridtjof Nansen (Premio Nobel per la pace nel 1922), concentrata prevalentemente sulla promozione e il coordinamento di azioni focalizzate al rimpatrio e all'assistenza di determinati gruppi di persone.

La concezione di rifugiato non aveva ancora una dimensione geograficamente e nazionalmente ampia, essendo legata alla definizione di determinati gruppi nazionali. Potevano pertanto ricevere assistenza solo gli individui appartenenti ad alcuni gruppi e riconducibili a una data nazionalità.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

Durante questo periodo vennero istituiti anche altri organismi internazionali preposti alla protezione dei rifugiati, caratterizzati da mandati specifici, tra cui:

- - **l'Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati**, creato nel 1930 dalla Società delle Nazioni per fornire una piattaforma più stabile per il coordinamento delle attività di supporto ai rifugiati;
- - **l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dalla Germania**, istituito dalla Società delle Nazioni nel 1936 per offrire la possibilità di reinsediamento in Europa agli ebrei provenienti dalla Germania nazista;
- - il **Comitato Intergovernativo per i Rifugiati**, creato su iniziativa del Presidente degli Stati Uniti Franklin D. Roosevelt nel 1938 per sostenere quanti volessero scappare dai territori occupati dalla Germania.
- Le funzioni e le competenze **dell'Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati e dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati dalla Germania** vennero accorpate dal 1°gennaio 1939 in **un unico organismo**, **l'Alto Commissario della Società delle Nazioni**, con sede a Londra, e cessarono di esistere, contestualmente alla cessazione della Società delle Nazioni, il 31 dicembre 1945.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

- Gli anni della Seconda guerra mondiale e i successivi furono caratterizzati dalla presenza di un numero di profughi, sfollati e rifugiati senza precedenti, stimabile attorno ai 20 milioni di individui che, a causa delle ripercussioni della guerra, non furono più nelle condizioni di vivere nei rispettivi paesi di origine.

- Per far fronte a questa drammatica situazione già nel 1943 la Comunità internazionale istituì **l'Amministrazione delle Nazioni Unite per l'assistenza e la riabilitazione** (UNRRA), a guida statunitense, concepita per affrontare la prima fase dell'emergenza umanitaria. L'UNRRA venne sostituita nel 1947 dall'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati (IRO), che si occupò prevalentemente del rimpatrio degli sfollati provenienti dal blocco comunista e del loro reinsediamento in paesi di nuova accoglienza. Nel 1951 l'IRO cessò la sua attività e le sue funzioni vennero affidate al Comitato Intergovernativo per le Migrazioni Europee (CIME), divenuto nel 1989 **l'attuale Organizzazione Internazionale per le Migrazioni** (OIM/IOM).

- Al di fuori della cornice prettamente europea, due organizzazioni cominciarono ad operare in favore dei rifugiati: **l'Agenzia di Soccorso e Lavori delle Nazioni Unite per i Rifugiati Palestinesi nel Vicino Oriente** (UNRWA), istituita nel 1949 per far fronte all'ingente numero di rifugiati palestinesi che seguì alla creazione dello Stato di Israele, ad oggi ancora operante; **l'Agenzia delle Nazioni Unite per la Ricostruzione della Corea** (UNKRA), attiva tra il 1950 e il 1961.

Il sistema internazionale di protezione dei rifugiati: cenni storici

È nel contesto generale post-bellico, caratterizzato dal susseguirsi di organizzazioni internazionali con mandati limitati e non esaustivi, che cominciò a delinearsi con sempre maggiore urgenza la necessità di istituire una nuova organizzazione per i rifugiati che concentrasse tutte le funzioni precedentemente distribuite tra le varie agenzie.

Così, allo scadere del primo mandato dell'IRO, il 14 dicembre 1950 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituì l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), che iniziò ad operare il 1° gennaio 1951. La **seconda fase** dell'azione internazionale in favore dei rifugiati prendeva avvio.

Gli strumenti giuridici internazionali a tutela dei rifugiati: la Convenzione di Ginevra (1951)

Lo strumento giuridico internazionale di riferimento per la protezione dei rifugiati è rappresentato dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, adottata dalla Conferenza dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite sullo status dei Rifugiati e degli Apolidi il 28 luglio 1951.

Elemento chiave della Convenzione è la definizione del concetto di rifugiato, contenuta all'art.1, il cui carattere generale ne garantisce una **portata universale**.

La definizione di rifugiato

In base all'art.1 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, il termine di rifugiato è applicabile

"a chiunque, nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori dei suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi".

La definizione di rifugiato

Di fondamentale importanza in questa definizione appare il concetto di "fondato timore di essere perseguitato", che sostituisce il metodo di protezione "per categorie" sperimentato tra le due guerre mondiali, in base al quale potevano essere assistite solo le persone appartenenti a determinati gruppi nazionali.

Il concetto di "fondato timore" contiene due elementi:

(1) uno soggettivo, legato alla situazione individuale e specifica del singolo individuo che chiede di essere riconosciuto come rifugiato sulla base della paura di essere perseguitato; (2) timore che deve essere tuttavia supportato imprescindibilmente dalla presenza dell'elemento oggettivo, riconducibile ad una situazione di fatto, oggettivamente identificabile.

E' interessante notare che, per quanto attiene alla determinazione dello status di rifugiato, non esista una definizione universale di "persecuzione" nel diritto internazionale. L'assenza nella Convenzione di Ginevra di una definizione precisa del termine è stata spesso interpretata come un modo per rendere il concetto "indefinito" in vista di possibili sviluppi futuri.

La definizione di rifugiato

- Per quanto attiene invece ai **motivi della persecuzione** (razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinioni politiche), contenuti nell'art. 1, con l'evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani negli anni successivi all'adozione della Convenzione, essi sono stati interpretati in maniera progressivamente più elastica, con l'estensione della definizione di persecuzione anche a serie e ripetute violazioni dei diritti umani. Di fatto, quindi, la valutazione dell'elemento soggettivo può portare a considerare persecutorie anche azioni che di per sé non verrebbero reputate tali secondo una rigida interpretazione della Convenzione, ma che lo sono alla luce dell'esame del singolo caso.
- Le disposizioni contenute nella Convenzione non si applicano, in base all'art.1 (F), alle persone di cui vi sia serio motivo di sospettare che abbiano commesso crimini contro la pace, crimini di guerra o contro l'umanità, si siano macchiati di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite, o abbiano commesso un grave crimine di diritto comune prima di essere ammesse come rifugiati.

Il principio di *non-refoulement* (art.33)

- La Convenzione prevede un altro importante principio di diritto internazionale, il principio di *non-refoulement*, contenuto all'art. 33 e a cui gli Stati non possono fare riserva.

- L'articolo 33 della Convenzione, infatti, impone agli Stati contraenti di **"non espellere o respingere - in qualsiasi modo - un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche"**. Tale principio di non respingimento è stato incluso in maniera esplicita o implicita nelle norme delle Costituzioni e delle leggi sugli stranieri di vari Stati. Inoltre, rientrando nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario, il principio di non respingimento è vincolante per tutti i paesi.

Limiti all’ambito di applicazione della Convenzione del 1951

La Convenzione, nonostante possa essere considerata ancora oggi lo strumento giuridico di riferimento per la protezione dei rifugiati a livello universale, è il frutto delle considerazioni maturate per far fronte alle esigenze del periodo postbellico. Essa contiene pertanto alcune disposizioni che ne restringono l'ambito di applicazione e sollevano dei dubbi circa la sua adattabilità alle sfide emerse negli anni successivi alla sua adozione.

1. Un primo elemento da considerare è la disposizione contenuta all'art. 1, in base alla quale viene stabilita come *conditio sine qua non* per richiedere lo status di rifugiato l'essere materialmente al di fuori dei confini del Paese di cui si è cittadini. Rimangono quindi esclusi dalle forme di protezione previsti dalla Convenzione gli sfollati (internally displaced persons IDPs), civili costretti a fuggire da guerre o persecuzioni, ma che non hanno attraversato un confine internazionale.
2. La Convenzione tace anche riguardo alla specifica questione della richiesta e concessione dell'asilo, a) non prevedendo l'obbligo per gli Stati di ammettere nel loro territorio richiedenti asilo e rifugiati e b) non trattando la specifica questione della determinazione dello status di rifugiato. Tali procedure, infatti, sono rimesse ai singoli Stati Contraenti, circostanza che ha portato alla presenza di una considerevole eterogeneità nelle pratiche degli Stati.
3. La Convenzione, all'art.1, contiene altre due limitazioni:

- una limitazione temporale, che limita la definizione di rifugiato solo a coloro che abbiano subito una persecuzione "per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951". L'obiettivo degli Stati contraenti era di limitare i loro obblighi solo alle persone già riconosciute come rifugiati e a coloro che potevano diventarlo per fatti già avvenuti.
- una limitazione geografica, che prevede che "possano essere considerati avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 solo gli avvenimenti accaduti anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa”.

Il Protocollo di New York del 1967

Negli anni successivi all'adozione della Convenzione, con l'emergere di nuove situazioni che riproponevano il problema dei rifugiati, gli Stati Contraenti si resero conto della **necessità di estendere anche ai nuovi rifugiati la protezione garantita dalla Convenzione di Ginevra**. Il 31 gennaio 1967 venne pertanto adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York, il Protocollo relativo allo status dei Rifugiati, entrato in vigore il 4 ottobre 1967.

Tale Protocollo, che si configura come uno **strumento indipendente** a cui gli Stati possono aderire senza aver adottato la Convenzione, prevede l'eliminazione sia della riserva temporale che di quella geografica. Non prevede tuttavia alcuna definizione più dettagliata delle procedure da seguire per la definizione dello status di rifugiato, che rimane ancora materia disciplinata in maniera discrezionale dagli Stati.

Definizione di rifugiato in ulteriori strumenti normativi

La **Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa, dell'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA)**, un trattato regionale adottato nel 1969, ha aggiunto alla definizione che si trova nella Convenzione del 1951 una considerazione di carattere più obiettivo, ovvero:

Ogni persona che sia costretta a lasciare il paese *d'origine a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico, in tutto o in una parte del paese d'origine o di cittadinanza.*

Nel 1984 una conferenza di rappresentanti di governi latino-americani ed eminenti giuristi ha adottato la **Dichiarazione di Cartagena.** Simile alla Convenzione dell'OUA, la Dichiarazione aggiunge una considerazione di carattere più obiettivo alla definizione contenuta nella Convenzione sui rifugiati del 1951, così da includere:

Le persone che fuggono dai loro paesi *"perchè le loro vite, la loro sicurezza o la loro libertà sono state minacciate da una violenza generalizzata, un'aggressione straniera, un conflitto interno, una violazione massiccia dei diritti dell'uomo o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l'ordine pubblico".*